

統計行革と統計制度改革 —市場化, 規制改革・民間開放, 公共性をめぐって— (I)

藤江 昌嗣

目 次

はじめに

1. 経済団体連合会の統計制度への意見・提案

- 1.1 『行政情報公開に関する意見』(1995年12月25日)
- 1.2 『統計行政の抜本改革』(1997年7月22日)
- 1.3 『わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～』
(1999年3月16日)
- 1.4 (社)経済団体連合会記者会見における今井会長発言(2001年2月19日)
- 1.5 『2002年度日本経団連規制改革要望—産業競争力の強化と経済の活性化にむけて—』(2002年10月15日)
- 1.6 『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について—日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム—』(2003年5月20日)
- 1.7 『統計の利用拡大に向けて—景気関連統計を中心として—』(2004年11月16日)
- 1.8 『2005年度日本経団連規制改革要望—規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求める—』
(2005年6月21日)
- 1.9 『さらなる行政改革の推進に向けて—国家公務員制度改革を中心に—』(2005年4月19日)
(以上本号)

はじめに

総務省は2006年1月20日、国勢調査の調査方法を見直すため、「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」を設置すると発表した¹⁾。2005年10月1日に実施された第18回国勢調査は、①プライバシー意識や個人情報保護意識の高まり、②オートロックマンションの増加など居住形

態の多様化、③単身世帯や夫婦共働き世帯の増加に伴う不在世帯の増加などから、一部において調査困難な状況やトラブルがみられたため、次回国勢調査の実施に向け、調査方法、調査員業務の在り方、調査内容等を検討するとともに他の統計調査にも応用していく観点から、対応方策を提案することを目的として有識者の懇談会が設置されることになったのである²⁾。

第18回国勢調査に続くこうした動きは、政府の取組み、すなわち、統計調査における秘匿性と個人情報保護における相違を正確に区別し、その相違を国民に伝えるという点での政府の取組みの不十分性を示すものといえる³⁾。統計調査とりわけ国勢調査の歴史からすれば、「国家的行事」としての性格をどのように構築するのが重要であるが、ガバナンスあるいはコミュニケーションという観点からすると、協力しやすい調査方法、負担の少ない調査票・調査項目の作成、政策決定過程への実質参加、そしてその上での「参加意識」を生み出す積極的な仕組みづくり—統計調査結果の政策への利活用—という点での公開等が肝要となる。

我が国の統計制度は、統計法、統計報告調整法という2つの大きな法律に基き成り立っている。統計の最大の作成者かつ利用者である政府（国・地方自治体）がこうした法律に基き公権力を背景に被調査者たる国民・企業・外国人・外国企業等に調査を行っているのである⁴⁾。そして、現在、国勢調査を含む官庁統計に係る「統計制度」の見直しが進められている。統計制度は作成者と利用者に係る制度であるから、制度の見直しの背景には作成者すなわち政府（国・地方）と利用者（政府のみならず、国民、企業、外国人、外国企業等）の両者における制度環境の変化が背景にあることを確認しておく必要がある。本稿は、先ず、この制度の見直しの背景にある、作成者すなわち政府（国・地方自治体）と利用者（政府のみならず、国民、企業、外国人、外国企業等）における制度環境の変化を整理することを課題とする。

この際、政府のおかれている環境としては、国際競争力の強化・経済の活性化の手段としての規制改革（規制緩和）、民間開放（市場化）、国家財政の赤字を背景とする人件費削減、そして、道州制を視野に入れた行政システムもしくは統治システムの変革—官僚主導型から官邸主導型⁵⁾（内閣機能強化）—とそのための国家公務員制度の改革に注目することが必要である。

また、利用者側においては、経済団体連合会の継続的な統計制度への意見・提案、統計研究者による学術視点からの提言などがなされてきた。経団連は、上記の政府側における環境変化を外から指摘するとともに調査協力者としての立場、利用者としての立場から多くの要望を出してきている。また、統計研究者も日本学術会議学術基盤常置委員会の『政府統計の現状とあるべき姿 学術の視点からの提言』（2004年12月）において、政府統計の意義と現状の問題点、政府統計の民間開放の検討に係わる問題点、政府統計の調査体系の抜本的見直しとあるべき姿について提言を行っている。

また、本稿の2つ目の課題に係わるが、新たに総務省に設置された「国勢調査の実施に関す

る有識者懇談会」に先んじて、国の統計制度に係わる委員会の検討作業を確認することも重要な作業である。本稿で取り上げる委員会・研究会は「経済社会統計整備推進委員会」「統計制度改革検討委員会」「統計法制度に関する研究会」である⁶⁾。

このように見てくると、現在取り組まれている統計行革と統計制度改革は、市場化、規制改革・民間開放という大きな潮流の中で進行しており、統計行革と統計制度改革の内容もこの潮流から自由ではないであろう。また、個人情報保護の問題も含めて政府統計・官庁統計の公共性が問われている点も忘れてはならない。

本稿は、こうした問題を考察する前提となる経団連の継続的な統計制度への意見・提案、日本学術会議学術基盤常置委員会の『政府統計の現状とあるべき姿 学術の視点からの提言』、『経済社会統計整備推進委員会』『統計制度改革検討委員会』『統計法制度に関する研究会』における論点をサーベイすることを目的とする。

1. 日本経済団体連合会の統計制度への意見・提案

日本経済団体連合会（以下「経団連」とする）は、統計協力者・統計利用者として統計改革・統計制度改革に熱心に意見を表明してきた。また、所謂「行政改革」そのものにも大きな影響を与えている。「経団連」の統計制度・経済統計・統計利用、経済政策、財政金融に関する主要な主張（提言・意見書等）には以下のようなものがある。

- ①『行政情報公開に関する意見』（1995年12月25日）
- ②『統計行政の抜本改革』（1997年7月22日）
- ③『わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～』（1999年3月16日）
- ④（社）経済団体連合会記者会見における今井会長発言のポイント（2001年2月19日）
- ⑤『経済統計の改善に向けて－四半期別GDP速報を中心に－』（2002年4月16日）
- ⑥『2002年度日本経団連規制改革要望－産業競争力の強化と経済の活性化にむけて－』（2002年10月15日）
- ⑦『統計の利用拡大に向けて－景気関連統計を中心として－』（2004年11月16日）
- ⑧『さらなる行政改革の推進に向けて－国家公務員制度改革を中心に－』（2005年4月19日）
- ⑨『2005年度日本経団連規制改革要望－規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求める－』（2005年6月21日）

以下では、順次、これらを取り上げていくことにする。

1.1 『行政情報公開に関する意見』（1995年12月25日）

『行政情報公開に関する意見』は、行政情報公開に関する経団連の考えを会員アンケートを踏まえて、1995年12月25日に(社)経団連副会長兼行政改革推進委員長である今井敬が公表したものである。

経団連「行政改革委員会」は、行政情報公開部会を設置し、行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定等に関する事項について調査審議を進めてきていた。繰り返しになるが、企業は行政情報の利用者かつ行政機関への情報提供者であり、行政情報公開は企業活動にさまざまな影響を及ぼす。そこで、経団連は、1995年11月に全会員を対象とし、行政情報公開に関する意見・要望についてアンケート調査を実施したが、その調査結果は以下のようなものとなった。

先ず「概ね行政情報公開の制度化を評価するものであったが、企業活動の自由を損なうことがないように、行政機関が保有する企業情報について慎重な取扱いを求める意見がほぼ全ての回答企業・団体から寄せられた。行政情報公開制度の円滑な導入・定着を図るためには、このような不安を払拭する必要があると考えられる。」⁷⁾とし、かかる観点から、経団連として、下記の事項①～③を要望した。

①基本的な考え方

「行政情報公開は、既に第二次臨時行政調査会の最終答申（83年3月）でその必要性が指摘されており、行政改革の積年の課題である。また、国際化の進展に伴い、海外からも行政情報公開を求める声が高まってきている。

経団連は、行政運営における透明性の一層の向上を図るとともに、監視や参加を通じて公正で民主的な行政運営を実現する条件を整備する観点から、開示請求権に基づく一般的な行政情報公開制度の導入に賛意を表するものである。」⁸⁾

②行政情報公開制度導入の検討に当たっての要望

経団連の行政情報公開制度導入に当たっての要望事項の詳細は次の通りである。

「1）公正で民主的な行政運営を実現するには、行政情報は原則として公開すべきであるが、同時に、個人・企業を問わず情報提供者や利害関係者等の第三者保護の仕組みを整備する必要がある。とりわけ、企業情報については、以下の点も考慮し、企業活動の自由を損なうことがないように仕組みを確立する必要がある。

1 統計法、統計報告調整法以外には、行政調査手続に関する通則的規定が整備されておらず、調査対象となる企業は、調査理由や調査結果の公表の可能性の有無について一般的には告

知されていない。しかも、行政指導が多用される行政スタイルの下では、調査対象の企業は、情報提供が任意か義務的なものか確認することも困難な状況にあるのが実態である。

2 民法、商法、刑法等の一般法による保護を描くと、専ら企業情報の保護を目的とした制度は不正競争防止法に限られる。しかし、同法の保護する「営業秘密」は、公表することにより企業の正当な利益を害するおそれがある企業情報（企業秘密）を十分に包含しているとは言いがたい。

3 企業には、商法、証券取引法等により情報開示義務が課せられている。これら制度についてはそれぞれ開示が適切とされる情報の範囲、開示の条件・方法等について定められており、判例の蓄積もある。今般、導入が検討されている行政情報公開制度と既存のこれら制度の関係は、現時点では明らかでない。

2) 経団連としては、行政改革委員会行政情報公開部会の中間報告をまっけて具体的な提案を行う予定であるが、とりあえず、企業情報の保護に関する以下の仕組み等について検討が行われることを強く要望した。」⁹⁾

また、行政調査手続の改善については

「1 行政調査手続の改善

行政調査の調査対象となる企業に、少なくとも任意提供・義務的提供の別、調査結果の公開可能性の有無等を事前に告知すること。また、国・地方公共団体に対し行政機関の内部情報としてのみ使用し、他には秘密にするという約束で任意に情報を提供する制度（非公開特約）の導入についても検討すること。

2 企業秘密の不開示情報化等

第一に、行政機関が保有する企業情報の内、公表することにより、企業の競争上の地位、財産権、その他正当な利益（社会的評価・信用、適正な内部管理等）を害するおそれがあるものについては不開示情報とすること

第二に、公表することにより行政機関が将来にわたり必要な情報の提供を得られなくなるおそれがある企業情報、上記「非公開特約」が附されている等公表すれば信義則違反となるおそれがある企業情報については同じく不開示情報とすること。

第三に、基本的に不開示情報であるにもかかわらず、公益衡量により開示される企業情報の要件を厳格に限定すること。

3 情報提供者等第三者保護のための救済制度等の確立

行政情報の開示決定は処分であり、事後的な国家賠償請求等以外に、情報提供者等第三者保護のための制度を整備する必要があること。

第一に、事前手続の段階で、適正手続確保の観点から、処分に先立って関係する情報提供者等第三者に聴聞の機会を付与するとともに、聴聞を行う期日までに相当な期間をにおいて予定される処分に関する事項を当該第三者に告知すること

第二に、行政争訟の段階で、情報提供者等第三者の権利・利益の簡易迅速な救済のため、行政上の不服申立てに道を開くことを要望する。この点について、行政手続法では、聴聞を経た処分については、異議申立てをすることができないとされているが、審査請求は可能である。情報公開問題研究会中間報告（90年9月）では、開示拒否処分について公正な審査を確保するため、独立の裁決機関等の設置について言及しており、第三者の審査請求の申し立て先として、同機関の活用を図ることも検討に値する。なお、情報公開の性格上、原状回復は困難であり、第三者から申立てがあった場合には、開示決定を原則執行停止とすること

第三に、司法救済についても、行政事件訴訟法上、取消訴訟の提起及び執行停止の申立てそのものは開示決定の執行停止の効果を持たず、また執行停止についても厳格な要件があることから、開示差止訴訟についての新たな規定の整備を含め見直しを検討することが望まれる。併せて、原告適格の範囲や裁判の非公開の問題についても検討すること

4 他法令との整合性の確保

行政情報公開制度の導入にかかわらず、他法令において行政機関による開示が禁じられている情報、行政機関が保有するものであっても他法令において保護されている企業情報は不開示とすることを要望する。併せて、既に他法令によって企業に開示義務が課せられている情報については、行政情報公開においても、他法令の運用実態を最大限尊重し、開示・不開示の決定をすること。』¹⁰⁾を提起している。

③今後の課題

今後の課題としては次の1)～2)を提起した。

「1) 現行の行政調査手続は行政情報公開を予定したものではない。この機に、行政情報公開の制度化を前提とした行政調査手続に関する通則的規定を早急に整備すること。

併せて、申請・届出・報告等に係わる国民負担の軽減、規制緩和の推進の観点から、民間委託調査を含め行政調査全般について必要性を見直すとともに、申請・届出における書類を必要最低限とすること。

2) 行政情報公開制度は、公正で民主的な行政運営を実現する上での条件整備に過ぎない。第三次臨時行政改革推進審議会の『公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申』（91年12月）でも指摘されているように、行政部内において政令や省令等を制定するに当たっ

ての手續（行政立法手續）等について通則的な規定が未整備である。特に行政立法手續の整備は、規制緩和の関連で海外からも求められているところであり、一般的な制度を整備すること。」¹¹⁾

以上見てきたように、行政情報の開示問題に関する調査協力者としての企業の立場を経団連は表明している。とりわけ、

「企業も社会的存在として、社会の理解と信頼を確かなものとする観点から、自らの責任と判断において情報開示に積極的に取り組むべきであることは言うまでもない」¹²⁾ とする立場は、今や当然視されている企業行動や商慣行の見直しの一環として提起されていた企業情報の適切な開示すなわちディスクロージャー制度に対する姿勢をも示しているが、統計の公共性を考えるヒントにもなっている。また、「申請・届出・報告等に係わる国民負担の軽減、規制緩和の推進の観点から、民間委託調査を含め行政調査全般について必要性を見直すとともに、申請・届出における書類を必要最低限とすること」¹³⁾ という要望は、統計行革における論点を含んだものとなっている。

1.2 『統計行政の抜本改革』（1997年7月22日）

『統計行政の抜本改革』（以下『抜本改革』とする）は1997年7月22日に公表されたものである。

『抜本改革』は、国が行う統計調査は、わが国経済社会の実態を的確に把握、また、その結果を、利用者にタイムリーかつ使いやすい形で提供されなければならないこと。また、同時に、統計調査は、報告者に過大な負担を強いることなく、効率的な行政組織の下で実施される必要があることをまず指摘する。

そして、こうした観点からわが国の統計調査を検証し、次のような問題点を指摘する。

- ① 分散型統計組織の下で各省庁が統計調査を実施しており、調査内容ならびに管理、集計等の事務に重複がみられること
- ② 省庁間で統計職員が偏在していること
- ③ 必要性の薄れた統計調査や非承認統計調査（所謂ヤミ調査）が存在すること
- ④ 統計データの省庁間相互利用、行政記録の活用が進んでいないこと

こうした問題の結果、統計調査の実施が著しく非効率なものとなると同時に、統計調査の報告者に過大な負担を強いているのが現状であるとする。

経団連では、「統計システムの抜本改革」について検討を進め、1997年秋にもその具体策を提言することを予定しつつ、「行政改革会議」の審議に反映させるため、統計行政の組織改革

に関する部分につき先行的に検討を進めた結果として、次のような考えをとりまとめたのである。

1.2.1 企画・立案，総合調整機能と統計調査実施機能の分離

「行政改革会議」は、1997年5月の「中間整理」で示した中央省庁再編のあり方にならい、先ず、各省の設置法を見直し、中央省庁は統計調査の企画・立案、総合調整に特化し、統計調査実施機能は外庁に分離すること。すなわち、企画・立案、総合調整機能と統計調査実施機能の分離を提案した。

その内容は次の通りである。

「(1) 企画・立案は分散型を維持

統計調査の企画・立案については、各省庁が有する知識・経験を活かし、行政上のニーズを的確に反映させるため、各省庁が行う。

(2) 統計調査の実施は集中型

管理・集計等共通事務の重複を排し、省庁間に偏在する統計職員を有効活用するため、外庁として「統計庁（仮称）」を創設し、統計調査の実施を集中化する。

「統計庁（仮称）」は、

- 1) 統計調査の実施（調査様式の設計、調査票の配布・収集、入力、集計、結果の公表等）、
- 2) 加工統計の作成（SNA体系の整備、鉱工業生産指数等2次統計の作成等）、
- 3) プログラム、システム開発、
- 4) 統計調査員の研修、
- 5) データベースの統合管理、再集計、

等の業務を行う。但し、民間委託の方が費用、公表期間等の面から見て効率的な場合には、統計調査の実施者に守秘義務を課した上で、順次競争入札により業務の民間委託を進める。」¹⁴⁾

1.2.2 総合調整機能の強化—内閣府へ移管

第2は、総合調整機能の強化、すなわち内閣府への機能の移管である。

「企画・立案を分散型とする場合、調査項目の重複排除などの効率化、報告負担軽減のためには強力な総合調整機能が不可欠となる。そこで、統計調査の総合調整部門（現在は総務庁統計局統計基準部）を、総理府に代わって新設する「内閣府（仮称）」に移管し、統計・情報局統計審査部（仮称）を設置すること。」¹⁵⁾

また内閣府統計・情報局統計審査部は、①総合調整、②統計予算の統合管理、③統計データ、行政記録の積極的利用という3つの業務を行い、その旨を内閣府設置法に明記するとともに、同じく内閣府の統計・情報局に設置する「行政記録管理部（仮称、行政記録の管理を行う）」

と共同で、統計調査及び行政記録にかかる報告者負担総量を管理するための手法を出来るだけ早期に開発することを提起する。3つの業務の詳細を確認しておくことにしよう。

① 総合調整

各省庁は年度初めに次年度の統計調査の企画案を統計・情報局統計審査部に提出すること。統計・情報局統計審査部は、この統計調査の企画案を審査し、調査項目の重複排除等必要な措置を講じるとともに、必要性の薄れた統計調査を廃止・縮小すること。

② 統計予算の統合管理

原則として統計調査の実施に関する予算を統合管理すること。

③ 統計データ、行政記録の積極的利用

統計データ及び許認可、法律等に基づく行政記録は、税金を用いて収集された国民の間で共有すべき貴重な情報であり、統計審査部は行政記録管理部との協力の下、省庁間のみならず、国民、企業間においても、これら情報を共有できるよう、統計データ及び行政記録（有価証券報告書等）の利用を積極的に推進していくこと。また、統計審査部は地方公共団体との統計データ及び行政記録（固定資産課税台帳等）の共有化を図っていくこと。その場合、各省共通のネットワークの早急な構築が望まれるとしている。¹⁶⁾

1.2.3 統計審議会の組織改革

『抜本改革』は、統計審議会の組織改革も提起している。

すなわち報告者負担の軽減、統計データの利用拡大、経済・社会の変化にあわせた統計整備の観点にバランスよく配慮した真に効率的な統計システムの確立を目指し、統計審議会の組織改革を行うべきであるとする。

また、統計審議会は統計の総合調整部門を内閣府に移管したことに伴い、内閣府に置くこと。そして、その委員構成や部会の設置についても次の①～②のように提案している。

① 委員構成の見直し

報告者代表委員を追加し、行政機関、学者等に偏った委員構成を改めて、統計調査の効率化を推進すること。

② 部会の新設

米国の例を参考に報告負担を時間で換算する「報告時間」の概念を開発するなど、行政が実施する統計調査の費用対効果を分析する手法を研究する部会を新設すること。¹⁷⁾

1.3 「わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～」(1999年3月16日)

本提言は、「官庁統計のあるべき姿」を構想し、報告者負担の軽減と利用者利便の向上のための提案と更なる法的・制度的な改善の仕組みのビルトインを提案したものである。

国が行なう統計調査の実施にあたっては、①調査内容が、経済社会の実態をとらえる上で必要かつ適切でなければならず、そのためには官庁統計全般について常に見直しを行なわなければならないこと、②報告者の時間的・物理的な負担、実施主体（官庁、自治体）のコストを必要最低限に抑制しなければならないこと、③調査内容は公共財であり、国民に対してタイムリーかつ利用しやすい形で提供されなければならないこと を確認した後、以下のような具体的提言を行っている。

まず、報告者負担の軽減のためには、①報告者にとって負担軽減に一番効果的なのは、不要統計の廃止であり、既存統計を不断に見直し、抜本的にスクラップアンドビルドすべきであること、②この際、全調査を項目ベースでデータベースに登録し、重複項目の排除などを検討する必要があること、また、③省庁間相互のデータ利活用や「行政記録」の活用も進めるべきであること、④「報告時間・ペーパーワーク削減法」の導入が必要であることを指摘する。

また、利用者利便の向上のためには、①情報通信技術の飛躍的發展を背景に、利用者側にはアクセス面のニーズが非常に高まっているため、従来以上の詳細・豊富なデータを、インターネット等の媒体を通じて、パソコンで加工処理可能なかたちで提供すべきであること、②結果公表の早期化、発表スケジュールの事前公表にも努めること を提案している。

また、更なる改善の仕組みのビルトインについては、①官庁側の自主的な改善努力がもっと働くような法的・制度的な仕組みを構築すべきであること、②統計関連法規を見直して、統計の総合調整機能を強めること、③民間企業からの参加者が1名に止まっている統計審議会の委員構成を見直し、バランスの取れた議論をしていくことを提案している¹⁸⁾。

1.4 (社)経済団体連合会記者会見における今井会長発言(2001年2月19日)

今井は、政策の判断材料である経済統計の精度が問題になってきており、抜本改革を行うべきであること、具体的には、次の2点を指摘した。

①現在、各省庁が別々に行っている諸統計を、内閣府の下に一元化すべきであること、②統計に携わる要員の資源配分を効率化すべきことである。今井は、統計行政の一元化という問題とニーズに見合った統計の作成に向けた要員の資源配分すなわち、行政組織の変更についても発言していた。

1.5 『2002年度日本経団連規制改革要望－産業競争力の強化と経済の活性化にむけて－』 (2002年10月15日)

『2002年度日本経団連規制改革要望－産業競争力の強化と経済の活性化にむけて－』（以下『2002年度要望』とする）は2002年10月15日に提出された。『2002年度要望』は、副題「産業競争力の強化と経済の活性化にむけて」に示されているように、そのテーマを産業競争力の強化と経済の活性化策としているが、その内容は、①産業競争力強化、②官製市場の改革による民業の拡大、③規制改革の推進体制の充実・強化の3つである。以下これらについて紹介を行うこととする。

① 産業競争力強化

産業競争力強化については、ビジネス・ニーズに対応した規制改革課題の重点的検討、とりわけ、IT関連分野をはじめ新事業等の創出とその円滑化に資する規制改革や、高コスト構造の是正をはじめとするビジネス・インフラの整備に資する規制改革を要望している。

② 官製市場の改革による民業の拡大

公的な主体が独占的に行っている公共事業、公共サービス等の分野（所謂「官製市場」）については、「民間で出来るものは民間に委ねる」との原則を徹底するとともに、民間の創意工夫の発揮と競争を通じたコスト削減、質の向上を図るべく、民営化、PFI、株式会社等の民間参入を促進するとともに、異なる経営主体間の競争条件の格差是正を図り、民間ビジネスの健全な拡大と潜在需要の発掘による雇用創出を図るべきであるとしている。この際、財政支出の効率化、公共事業改革の観点から、官公需法の見直しやPFIの特性を踏まえた契約方式の導入など、公共事業の発注・契約方式の見直しも喫緊の課題としている¹⁹⁾。

以上のように、『2002年度要望』は、我が国経済における政府部門の関与・介入²⁰⁾の存在を指摘し、「民業拡大」すなわち「民間でできるものは民間に委ねる」という原則に立ち、「競争原理の導入」によって「経済社会の構造改革」を進め、個人・企業の創意工夫の発揮を通じて「民間主導による経済の活性化を」を進めるという内容になっている²¹⁾。

③ 規制改革の推進体制の充実・強化

『2002年度要望』は規制改革の推進体制の充実・強化を掲げ、そのために総合規制改革会議と経済財政諮問会議の連携を求めており、とりわけ、経済財政諮問会議の「司令塔」として果たす役割の重要性を指摘している。言うまでもなくこの「司令塔」ということばは重要な意味を帯びている。

すなわち、「規制改革は、総合規制改革会議などの推進体制の下で、規制改革推進3か年計

画の策定、毎年度末の改定などにより着実に進展している。しかしながら、その進捗状況は、経済社会環境や市場ニーズの変化、技術開発の進展等、企業活動を取り巻く急速な環境変化に十分に対応しているとは言いがたい。とりわけデフレや空洞化の進展と失業率の上昇等、現下の厳しい環境の下においては、より「スピード感」ある規制改革への取り組みが求められている。

かかる環境変化に対応した「スピード感」ある改革を実現していくためには、当面は、去る7月23日に総合規制改革会議が公表した「中間とりまとめ—経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革—」を早期に実現するとともに、新たな課題への積極的な取り組みを進めていく必要がある。そのためにも、政府における規制改革推進組織の中核であり、複雑で幅広い課題を検討する総合規制改革会議について、委員主導による検討体制を一層充実・強化するとともに、経済財政諮問会議等との連携強化を図り、政府をあげて規制改革に取り組む体制を整備していかなければならない」²²⁾としている。

また、司令塔については、「経済財政諮問会議では、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」(平成14年6月25日閣議決定)にも示されている通り、規制改革を通じた「民業拡大」を経済の活性化戦略の重要な柱と位置付けている。政府をあげた構造改革・規制改革への取り組みを促進する上で、総理を議長とする経済財政諮問会議が、その司令塔として果たすべき役割は極めて大きい。去る9月20日には、総合規制改革会議の「中間とりまとめ」等につき宮内議長より報告が行なわれ、規制改革の集中討議が行なわれたが、節目節目にかかる討議を開催するなど、引き続き、経済財政諮問会議と総合規制改革会議の連携を密にして、規制改革を強力に推進していく必要がある。その際には、経済財政諮問会議が、具体の課題を含めた規制改革の基本的方向を示すとともに、各省による規制改革への積極的対応を促していくべきである。(・点引用者)」²³⁾とその積極的な役割を期待している。

統計制度の改革においても「司令塔」という表現で用いられるが、これについては、後述する。

1.6 『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について

—日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム—(2003年5月20日)

1.6.1 「民間の事業活動に係る規制(各種業法等)の見直し基準」の特徴

経団連は、2003年5月20日に『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について—日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム—』を公表したが、その中の「民間の事業活動に係る規制(各種業法等)の見直し基準」(以下「基準」とする)は統計制度の改革とも関連する内容を含んでいるので、以下で紹介を行う。

「基準」のもつ基本的姿勢は、経済社会環境の変化に伴い、意義が薄れ、実効性が失われた規制については、速やかに廃止すべく、この基準に基づき見直すというものである。

「基準」では、①参入、②価格、③設備、④業務内容、⑤資格者の必置という5点にわたって要望がなされている。各々、提案内容には個性があるので共通性を見出すことは必ずしも容易ではないが、民間の事業活動に係わる規制（各業種法等）の「原則廃止」もしくは「早期廃止」を前面に出し、廃止に至らない場合には「登録制、届出制」への移行、あるいは、基準は最小限に抑えること、その代わりに「事後チェック（自主検査・自己確認原則）」あるいは「第三者認証」を提案しているのが特徴である。これらを順次みていくことにする（図1参照）。

① 参入

1) 参入に際して、免許、許可、認可等を義務付けているものは原則廃止する。消費者保護等の観点から審査が必要なものや、事後チェック等の関与が必要なものについては、原則として、登録制や届出制に移行する。

2) 需給調整規制を課しているものは、実質的に需給調整的な参入障壁となっているものも含め、早期に廃止する。

3) 実施主体を制限しているものは原則廃止する。特に、公的主体ならびに公的関与の強い主体が独占しているものについては、株式会社等の民間主体へ開放する。

4) 外資規制は安全保障上の観点から、希少資源を利用するものについては環境変化等を踏まえ、必要最小限に限定する。

5) 規模要件又は設備要件を課しているものは、情報の非対称性が著しく、消費者保護等の観点から真に必要な場合を除き、原則廃止する。

6) 許認可等に有効期間を設けているものは、技能や業務を一定水準以上に維持することが真に必要な場合を除き、原則廃止する。

7) 許認可等に際し、審議会付議が義務付けられているものは、拒否処分等の場合であって、高度な専門性・中立性・公平性が求められるものを除き、原則廃止する。

8) 許認可等の単位が細分化されているものは、業種単位を大括りに再編する。

9) 許認可等の申請先が所管大臣等一元化されていないものは、一の都道府県の区域内のみで事業を行なう場合は都道府県知事、二以上の都道府県の区域内で事業を行なう場合は所管大臣に一元化する。

② 価格

価格規制（公定価格、認可制、事前届出制、報酬・手数料の受領禁止）は原則廃止する。情報の非対称性が著しく、消費者保護等の観点から真に必要なものについては、原則として、上限のみの届出制とする。

③ 設備

1) 設備の新增設・変更についての許認可等を義務付けているもので、需給調整的に運用されているものは早期に廃止する。競争を阻害し、過度に事業者負担を課しているものは、そのあり方を見直す。

2) 設備構造基準を定め、基準適合性を参入の際の許認可等の要件としているものは、性能規定化を基本として、基準そのものの妥当性を見直し必要最小限のものとすると共に、事後チェックシステムを整備した上で、原則、事業者の自己確認・自主保安に委ねることとする。

3) 安全・衛生確保等の観点から、自己確認、自主保安のみに委ねることが真に困難なものについては、公正中立な第三者による確認等を義務付ける仕組み（第三者認証）とする。

4) 設備構造基準を定め、基準適合義務、検査・検定等を義務付けているものは、性能規定化を基本として、基準そのものの妥当性を見直し必要最小限のものとすると共に、事後チェックシステムを整備した上で、原則、事業者の自己確認・自主保安に委ねることとする。

5) 安全・衛生確保等の観点から、自己確認、自主保安のみに委ねることが真に困難なものについては、公正中立な第三者による確認等を義務付ける仕組み（第三者認証）、あるいは優良な実績を有する事業場については、自己確認等を認めるインセンティブ制度を導入する。

④ 業務内容

1) 業務区域・供給区域規制を課しているものは、原則廃止する。真に公共的な性格を持つものについては、環境変化等を踏まえ、定期的に廃止を含め見直す。

2) 他業禁止、兼業禁止、その他業務内容に制限があるものは、原則廃止する。情報の非対称性が著しく、消費者保護等の観点から真に必要とされるものについては、定期的に廃止も含め見直す。

3) 商品・サービスへの検査・検定等を課しているものは、国際的整合性の観点等も踏まえ、検査・検定等の必要性そのものの妥当性を見直すと共に、自主検査・自己確認を原則とする。

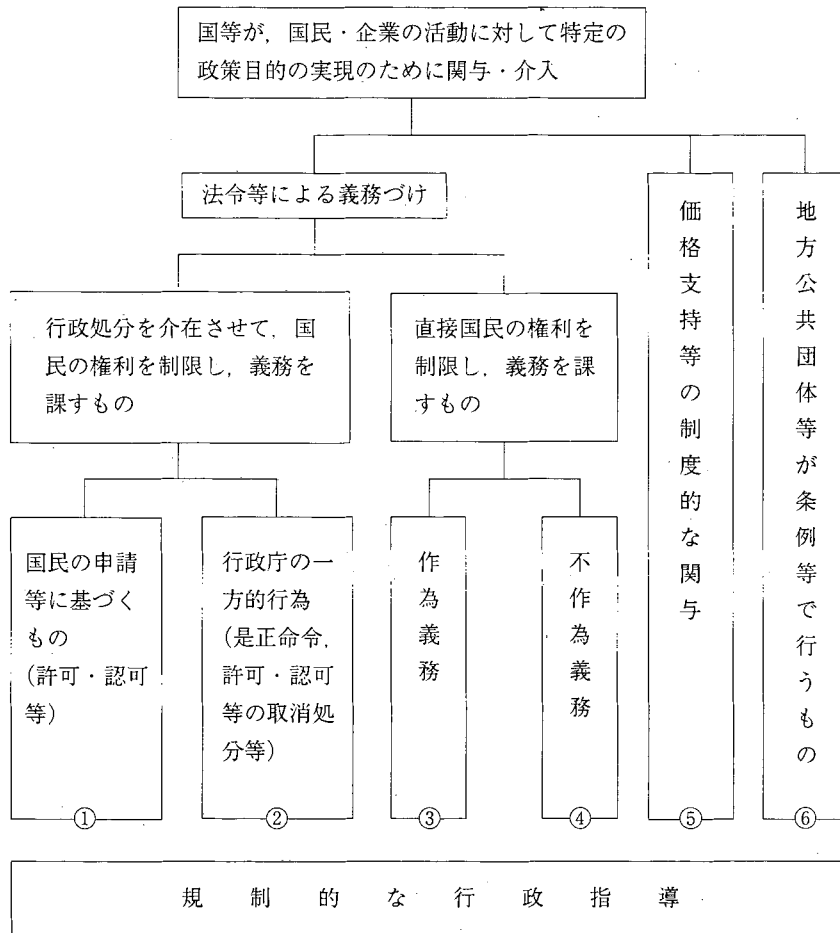
4) 帳簿の記載・保存義務を課しているものは、事業者にとって過度な負担とならないよう、定期的に内容を見直す。

5) 説明・通知・確認義務を課しているものは、事業者にとって過度な負担とならないよう、定期的に内容を見直す。

⑤ 資格者の必置

資格者の必置が義務付けられているものは、必置義務の廃止、資格要件・必置単位の見直し、業務範囲の拡大、外部委託等により、事業者や従事者にとって、過度な負担とならないよう必

図1 公的規制の体系



〔例〕

- ①…営業開始の許可，施設・設備の変更の認可，運賃・料金の設定（変更）の認可，製品・施設等に関する検査など
- ②…基準や法令に違反した場合等における改善命令，営業停止命令，許可・認可等の取消処分など
- ③…指定された期間内における業務開始義務，運賃，契約約款等の揭示義務，成分等の表示義務，帳簿の記載・備付け義務など
- ④…他業務の兼業の禁止，不当な勧誘等の禁止，公衆の利便を阻害する行為の禁止，名義貸しの禁止など
- ⑤…農産物に係る生産者・実需者取引価格の行政等による設定など
- ⑥…宅地開発等指導要綱，ふく調理師の免許，景観条例など

（出所）内閣府資料

図2『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について

— 日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム —

『規制改革基本法（仮称）』の判定
⇒スピード感ある大胆な規制改革推進のための枠組の整備

規制改革が目指すもの：企業や個人の創意工夫の発揮による新規事業の創出など、民間主導による経済活性化の実現を通じた雇用の拡大や国際競争力の強化

当面の重要改革課題

①民間の創意工夫の最大限発揮による経済活性化と競争力強化
⇒ビジネスニーズに基づく個別規制改革の推進のためのルール整備

- ア集中的・網羅的な要望の発掘
- イ各省の対応状況などの情報公開の徹底（ホームページへの掲載等）
- ウ折衝結果のフィードバックと各省との再折衝
- エ結果の取りまとめならびに公表

上記ア～エを1年に複数回実施する。

②事前規制から事後チェック型行政への転換の徹底
⇒民間事業活動に係る規制の分野横断的な見直し

- ア民間事業活動に課せられている規制全般について分野横断的に、その必要性の有無を評価。
- イ経済社会環境の変化に伴い、意義が薄れ、実効性が失われたと判断されるものについては、見直し基準（別紙）に沿って集中的に見直す。
- ウ存続する規制についても、事業活動の妨げや競争阻害要因とならないよう、必要最小限に留める。

上記ア～ウを概ね3年毎に実施する。

③不要な新設規制の抑制による自由な民間事業活動の確保
⇒政策評価の観点からの規制の新設審査ならびに第三者評価の実施

- ア規制の必要性・内容の妥当性・功罪等につき、所管省庁が第1次評価を実施・公表する。
- イ統一的・総合的・客観的な評価・審査を行う体制を整備し、第2次評価・審査を実施する。
- ウ第2次評価・審査の重要事項につき、後継機関などによる第三者評価を活用する。

上記ア～ウの結果、規制を新設する際には、原則として、廃止を含め見直す条項を付す。

④規制改革の集中的・総合的・計画的な推進
⇒新たな「規制改革推進計画」の策定

- ア個別規制の改革（①）、分野横断的な見直し（②）等により、2004年度から始まる新たな規制改革推進計画を策定する。
- イ計画は、後継機関を含めた内外からの意見・要望などを踏まえ、毎年改定する。
- ウ概ね3年毎の改革期間を設け、計画に盛り込まれた事項は、この期間内に実施を完了するものとする。
- エ概ね3年毎の改革機関終了時には、当初計画策定時と同様の作業を行ない、全面的に改定する。

上記ア～エの結果、引き続き存続させる規制については、所管省庁が、その必要性、根拠等を明確にするものとする。

①、②、③においても、所管省庁が同様の立証責任を果たすものとする。

上記課題を実現するための推進機関
（総合規制改革会議の後継機関の設置等）

構成：規制改革について優れた知識・経験を有する民間人を主体とする組織

委員長⇒内閣総理大臣により任命、委員⇒委員長の推薦に基づき内閣総理大臣が任命

主な任務：規制改革の推進に係る上記①～④の重要事項を調査・審議・監視し、その結果を内閣法の規定に基づく措置（発議権の行使、行政各部の指揮監督等）を講じることを含め、内閣総理大臣に意見具申。

事務局：その長も含めて、行政の内外より改革志向の人材を集める。

※2003年度末までは、総合規制改革会議が上記重要課題を実施・検討する。

その他の改革課題

規制の制定・改廃・運用に係る手続の充実

- a. パブリックコメント手続の法制化等
- b. 日本版ノーアクションレター制度の改善
- c. 行政手続法の遵守と見直しの検討
- 地方公共団体における取り組み
 - a. 地方における国に準じた措置
 - b. 地方自治法に基づく国の措置
- 政府の方バナス機能の見直し
 - a. 中央省庁等改革で導入された制度・組織の活用
 - b. 公務員制度全体の再検討

※規制改革基本法（仮称）には、上記項目のうち、基本法に馴染むものを盛り込むものとする。

（出所）（社）日本経済団体連合会『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方針について—日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム—』2003年5月20日より

要最低限のものとする。²⁴⁾

以上のような見直しを含めた新ビジョンに基づく規制改革推進のためのプログラムは図2に示されている。

1.6.2 統計制度との関連性

「統計法」「統計報告調整法」は各業種法に入らないので取り上げられていないが、「基準」の主旨とりわけ、規制の廃止や民間主体への開放という視点からすると必ずしも無縁ではなくなる。

例えば、参入においては実施主体を制限しているものは原則廃止する。特に、公的主体ならびに公的関与の強い主体が独占しているものについては、株式会社等の民間主体へ開放するという要望を示し、さらに、許認可等に際し、審議会付議が義務付けられているものは、拒否処分等の場合であって、高度な専門性・中立性・公平性が求められるものを除き、原則廃止としている。前者は統計調査の市場化・民間開放につながり、また、後者については、統計審議会の性格の変化に関連する内容である。

また、資格者の必置においては「資格者の必置が義務付けられているものは、必置義務の廃止、資格要件・必置単位の見直し、業務範囲の拡大、外部委託等により、事業者や従事者にとって、過度な負担とならないよう必要最低限のものとする。」²⁵⁾（下線部引用者）も、国勢調査を例に取れば、国勢調査の指導員の必置に係わるものである。

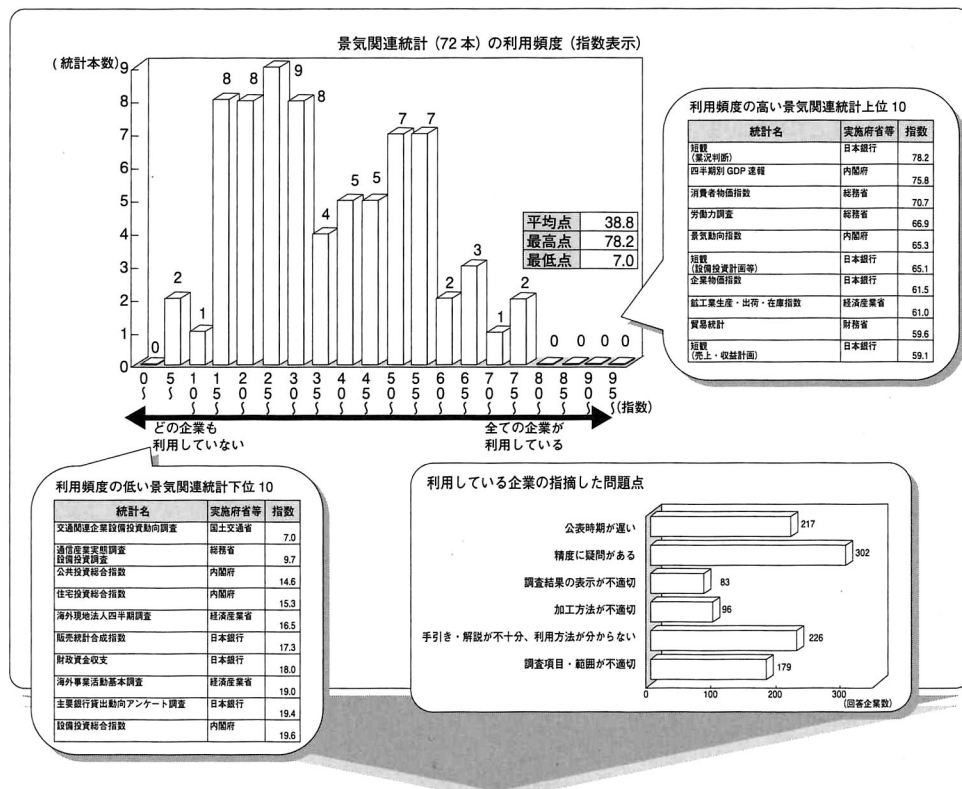
1.7『統計の利用拡大に向けて－景気関連統計を中心として－』（2004年11月16日）

経団連は、統計の改善あるいは統計の利用拡大に関して2回にわたり要望を提出している。一つは、『経済統計の改善に向けて－四半期別GDP速報を中心に－』（2002年4月16日）で、いま一つは、『統計の利用拡大に向けて－景気関連統計を中心として－』（2004年11月16日）である。何れも、四半期別GDP速報を含む景気関連統計を中心に意見を表明しているが、その意見は、たんに景気関連統計に限定されず、統計改革全体との係りで一定の普遍性をもつ意見となっている。そこで、より新しい意見書である2004年11月の『統計の利用拡大に向けて－景気関連統計を中心として－』（以下『利用拡大に向けて』とする）をここでは、取り上げることにする。

1.7.1 政府統計の問題

経団連は、政府統計の問題を、(1)作成に協力する企業の負担軽減(2)利用者にとっての利便性向上——の観点から取り組んでおり、後者の利用者にとっての利便性向上という点で、新たな試みとして、景気関連統計の利用状況や利用上問題となっている点などをアンケート調査

図3 景気関連統計の利用状況
(2004年6月～7月に実施したアンケート結果より)



(出所) (社) 日本経済団体連合会『統計の利用拡大に向けて—景気関連統計を中心として—』
2004年11月16日を一部修正

し、その結果を踏まえ、(1)統計の早期公表 (2)統計精度の改善 (3)表示・加工方法の改善 (4)情報提供方法の改善 (5)統計のスクラップ・アンド・ビルド——など、統計の利用拡大に向けた提言をとりまとめた。

意見書の概要は次の通りである。

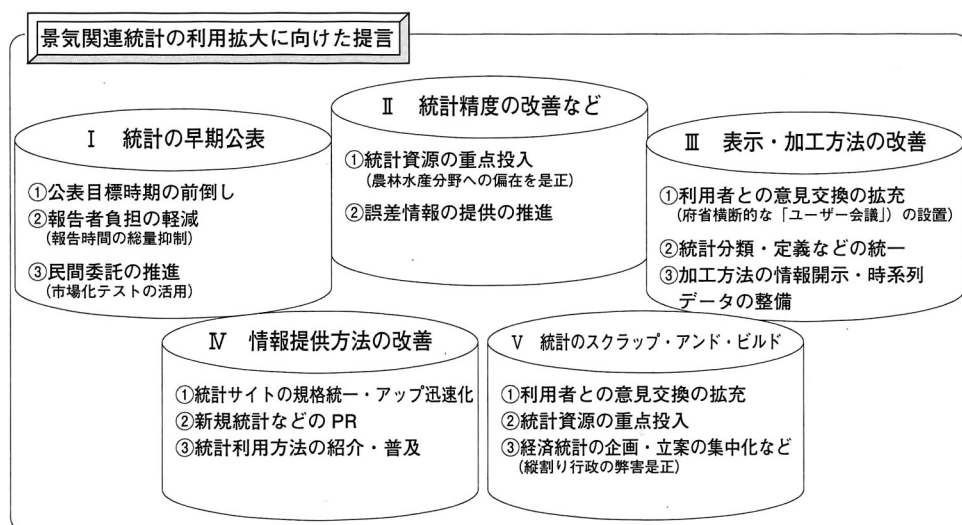
「1. アンケート結果の概要

アンケートは日本経団連会員企業を対象に実施し、短期的な景気動向をあらわす72本の統計について、利用状況や問題点を聞いた。

(1) 各統計の利用状況

各統計の利用状況を、100点満点（すべての企業が利用していれば100、どの企業も利用していない場合は0）で指数化した。その結果をみると、多くの統計は15～34の範囲に集中し、

図4 景気関連統計の利用拡大に向けた提言



(出所) 同前図

平均点は38.8にとどまっている。景気動向に関心が高いはずの企業においても、多くの統計は利用されていないという実態が明らかになった。

利用頻度が低い理由では、「関心がない」「知らない」との回答が多かった。

(2) 日ごろ感じている問題点

相対的に利用頻度が高い統計は、日銀短観や四半期別GDP速報、消費者物価指数などである。しかし、日ごろ利用している統計への満足度は決して高くなく、「精度が問題」「使い方の解説が不十分」「公表が遅い」との意見が多く寄せられた。

一方、利用頻度が特に低い統計は、特定分野の設備投資調査や、各種の総合指数などである。

2. 景気関連統計の利用拡大策

アンケート結果を踏まえて、次の五つの利用拡大策を提言している。

(1) 統計の早期公表

「月次調査は60日以内に公表する」との政府目標を、さらに短縮する必要がある。そのためにも、調査への回答の手間を大幅に削減すべきである。

(2) 精度の改善

農林水産分野に偏っている統計予算や人員を見直し、精度が疑問視されている個人・世帯や

中小企業対象の統計調査に重点配分する必要がある。

(3) 表示・加工方法の改善

府省横断的な「ユーザー会議」を設け、統計の表示・加工方法に関する利用者の要望を十分に把握すべきである。

(4) 情報提供方法の改善

統計情報を提供する官庁ホームページの使い勝手を改善する必要がある。また、知名度の低い統計については、積極的なPRが求められる。

(5) 統計のスクラップ・アンド・ビルド

存在意義が乏しい分野の統計を廃止するとともに、本当に必要とされる統計を整備する上においては縦割り行政を改め、統計の企画・立案を集中化することが望ましい。」²⁶⁾

このような、アンケート調査に基き、各統計の利用状況と日ごろ感じている問題点を確認し、その上で、景気関連統計の利用拡大策—統計の早期公表、精度の改善、表示・加工方法の改善—を提案するという手法は、一定の説得力をもち、後に見るように、統計制度改革に少なからぬ影響を与えている。

とくに、積極面として、統計の位置づけを①政策の企画・立案及び評価・見直しの基準資料として作成され、また、②国民が合理的な意思決定を行っていく上で、欠かせない重要な情報源としている点を指摘できる。

また、統計作成に関しては、①予算と要員を投入して行う統計調査は貴重な資源を使用しており、また、②報告者としての個人・世帯、企業・事業所の負担・協力により得られる「国民の共有財産」であるとしている。「公共財」という表現は用いていないが、「国民の共有財産」という位置づけも積極的な部分である。

こうした作成面での負担・協力の見返りとして、『利用拡大に向けて』は加工統計、業務統計を含め、個別情報の秘匿に十分配慮することを前提として、可能な限り公表することを求めている。

さらに、公表される統計の利用拡大自体が、統計の役割、重要性に関する国民の理解、認識の向上を通じ、統計調査の実施に当たり、報告者の協力を確保する前提条件整備となること、また、各種政策や政策評価に関する積極的な説明責任にもつながるとしている。そして、統計の公表に当っては、利用者にとって分かり易く、利用しやすい形で提供し、利用拡大を促進していくことを要望している。

しかし、情報の公開を説明責任の道具としている一方で、評価指標とその作成のための原データの公表が求められていない点はバランスを欠き、指摘しておく価値があると思われる。

1.8 『2005年度日本経団連規制改革要望－規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求める－』（2005年6月21日）

『2005年度日本経団連規制改革要望－規制改革・民間開放の一層の推進による経済活性化を求める－』（以下『2005年度要望』とする）は、日本経済が民需中心に回復基調にあるという経済環境の変化もあり、規制改革の要望も「経済活性化」を求めるものから「持続的な成長」をより確かなものにするというように変化した。その上で、①経済活力の源泉である企業の活動や民間の創意工夫を制約している様々な規制を徹底的に排除し、②「民間でできることは国が行わない」との考え方に立ち、公共サービスについて積極的な民間開放を行うことが不可欠であるとしている。

『2005年度要望』の新たな特徴は「市場化テスト（官民競争入札制度）」の評価・位置づけに関するものである。「市場化テスト」とは官が独占してきた公共サービスに初めて本格的な競争原理を導入する、官業・官製市場改革のための重要な制度で、官が行っている公共サービスの必要性や効率性を不断に見直していく新たなメカニズムの確立のことである。

1.9 『さらなる行政改革の推進に向けて－国家公務員制度改革を中心に－』（2005年4月19日）

最後に取り上げるのは、時間が多少前後するが、2005年4月19日に提出された『さらなる行政改革の推進に向けて－国家公務員制度改革を中心に－』（以下『国家公務員制度改革』とする）である。統計行革を進めることは、省庁組織の見直しを推めることであり、結果として国家公務員制度を見直すことにつながっているのであり、「統計行革」のねらいや進め方、ひいてはその終着点にもかかわるものとなるからである。

『国家公務員制度改革』においては、I. 行政改革の必要性について、1. 競争力のある国づくりに向けて、2. 現行の行政システムの問題点、3. 行政改革の視点 の3つの節でその考えが示されている。順次、確認していくことにする。

1. 「競争力ある国づくりに向けて」では、「行政関与の縮減」と「行政の基本的役割の見直し」が提起されている。やや長くなるが引用する。

「(1) 求められる行政関与の縮減

グローバル化の進展により、ヒト、モノ、カネの流れが各国間の制度の優劣で決まる傾向が加速している。内外の企業は、透明かつ公正なルールが整備されるとともに、公平な競争が行われ、創意工夫が発揮しやすい事業環境を有する国に積極的に活躍の場を求めている。

こうした中で、わが国が国家としての活力を今後とも維持していくためには、民間活力の發揮を促していく必要があり、現役世代や企業に過重な負担を課すことがないよう、既存の諸制度を徹底的に見直し、制度的に高コストにつながる要因や、民間活力の發揮を阻害する要因を

取り除く必要がある。

既に、「行政関与の在り方に関する基準」（行政改革委員会答申：96年12月）において、

①「民間でできるものは民間に委ねる」という考え方にに基づき、行政の活動を必要最小限にとどめる、

②「国民本位の効率的な行政」を実現するため、行政サービスの需要者たる国民が必要とする行政を最小の費用で行う、

③行政の関与が必要な場合、行政活動を行っている各機関は国民に対する「説明責任」を果たさなければならない、

という三つの基本原則が取りまとめられている。しかし、各種業法に基づく監督行政に代表される経済活動に対する官の関与は少なからず残っており、日本の経済規模に対する規制の大きさは、GDPの約4割に達しているとの試算がある。わが国の国・地方を合わせた約420万人の公務員の数は、単純な国際比較によれば欧米諸国より少ないが、特殊法人や、独立行政法人、公益法人などを通じた官の影響力は各種団体等を含めた縦のラインのコントロールを通じて幅広く及んでおり、その外縁部分を含めて実質的に官を構成する人員は倍以上に達しているとの指摘もある。

経済の活性化を図り、わが国の競争力を高めていくためには、行政の関与を大幅に縮減し、市場メカニズムが有効に機能する分野を拡大していく必要がある。また、社会保障制度の安定的な財源として消費税率の引き上げの検討が不可避な状況となっているが、安易な増税は到底許されることなく、その前に行政コストの徹底的な縮減を通じた歳出の大幅な合理化、スリムで効率的な行政の実現と、民間活力の発揮のための成長戦略とを一体的に講ずる必要がある。

（2）行政の基本的な役割の見直しと行政への依存体質の払拭

グローバル化が一層進展する中で、わが国経済の活性化のために行政に求められていることは、市場競争に委ねるべき分野は民に任せ、自由で公平な競争が行われる環境を創り出していくことである。そのためには、従来の事前規制型行政から事後チェック型行政へ転換すべきであり、経済分野においては“Provide and Protect Competition”即ち、健全な競争環境の導入・維持と競争を促進するためのルール整備という役割を基本とし、市場原理が有効に機能するための基盤整備を行うべきである。一方、国際競争力を高める観点から、研究開発などの分野については、行政が主体的に基盤整備その他の役割を果たす必要がある。

民間企業としても自己責任原則を徹底し、行政への依存体質を改めていくことが必要である。また、政策立案過程において政策本位の政治が実現するよう、立法府としても行政府への過度な依存を改め、立法機能の強化と機動性を高め、議員内閣制の下で、立法、行政、司法の三権がバランスよく分立した国家体制を構築していくことが求められる。」²⁷⁾

また、2.「現行の行政システムの問題点」においては、「官僚主導型システムの限界」と「進まない既存の事務・事業等の見直し」が指摘されている。すなわち、

「(1) 官僚主導型システムの限界

わが国は、明治以来、長年にわたり欧米先進諸国に追いつき追い越すことを国是としてきた。その明確な目標の達成に向けて機能してきた官僚主導型の経済社会システムは、戦後の経済復興や、高度経済成長の実現に大きく寄与するなど、欧米諸国へのキャッチアップを目標とした時代には一定の役割を果たしてきた。

しかし、内閣の分担管理原則に基づく縦割りの行政システムは、行政が果たしている過大な役割と相俟って、総理大臣のリーダーシップに基づく機動的かつ戦略的な対応の妨げとなり、現在起きている急激な構造変化の中で、過去の成功モデルは機能不全を引き起こしている。

右肩上がりの経済成長を前提とした制度や、官治国家とも言えるシステム等を、民間の活力を基本とする市場経済システムが有効に機能するものに変革していくことが求められているが、官僚主導型システムの下では、こうした抜本的改革は困難である。

(2) 進まない既存の事務・事業等の見直し

現行の行政システムでは、前例踏襲主義や、均質的な人材からなる組織ゆえの適応力の低下、調整を重視する行政手法、さらには、国民が行政の無謬性を求めすぎることなどが相俟って、環境変化に応じたスピード感のある改革が実現できず、既存の事務・事業の見直しによるスリム化・効率化、大胆な再編がなされにくい。また、予算の増大や維持を目指す力学がたえず働くことから、コスト意識が醸成されず、政府が提供するサービスコストが高止まりし、非効率な業務のやり方が維持され、公務全体の生産性の向上が図られない。

他方、テロ・有事・防災対策、治安維持など、国民の行政需要が増大している事務・事業については迅速にその充実を図り、当該業務に従事する要員を増やすことが望まれるが、現行システムのもとでは、府省内はもとより、府省間を超えた臨機応変な要員の再配置は難しい。」²⁸⁾としている。

3.「行政改革の視点」については、①国家公務員制度の改革、②内閣機能の更なる強化、③行政におけるマネジメント・サイクルの適正化が提起されている。

すなわち、その基本的姿勢は、上述の諸問題を解決していくためには、「縦割り行政による部分最適追求の仕組みを廃し、全体最適を追求する行政システムを構築する必要がある。システムの中核である公務員制度を抜本的に改革するとともに、内閣機能を一層強化するなどの見直しを早急に行うことが求められる。」²⁹⁾ というものである。各々についていまだ確認を続けることにする。

① 国家公務員制度の改革

1996年11月に設置された行政改革会議は、その最終報告の中で「『各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵の所掌システムによる全体調整機能の不全といった問題点の打開』が行政改革の中核であると指摘した。最終報告書を受けて実施された中央省庁等改革により、省庁の大括り再編が実現したものの、省益・局益優先体質や行政の肥大化傾向は必ずしも改まっていない。」³⁰⁾という認識の下、この問題を改善していくためには、「行政の組織・運営を担っている国家公務員制度の抜本的な改革を推進することが不可欠である。」³¹⁾とし、国家公務員制度の改革を最重要の課題と位置づけている。

② 内閣機能の更なる強化

「内閣機能の更なる強化」という点での認識は、「縦割り行政の淵源は、憲法第74条による主任の国務大臣の存在及び内閣法第3条第1項の規定に基づく分担管理原則にある。さらに、憲法第66条第3項の国会への連帯責任の規定の解釈に基づく閣議の全会一致原則は、法的な根拠はないものの各省大臣が実質的に拒否権を有する結果につながると同時に、事務次官等会議を軸とする官僚主導の意思決定を招き、内閣における総合調整が十分に機能しない原因の1つとなっている。」³²⁾というものである。

こうした認識は「先の中央省庁等改革では、これらの問題を改善するため、閣議における総理の発議権を法定化し、内閣官房を強化するとともに、内閣府を新設し、経済財政諮問会議等の機関を設置した。しかし、内閣官房や、その事務を補佐するための内閣府は、その中枢部門を担う職員が各省からの出向者で構成されており、出向元の省庁の意向の影響を受けがちなことや、各省合議に代表される省庁間における調整を重視する行政手法から抜け出せないことから、戦略性・機動性を欠き、期待された総合調整機能が十分に発揮されているとは言い難い。」³³⁾という形で続き、結論として、縦割り行政の弊害排除と内閣主導型の政策運営の確保に向けて、内閣機能の強化を図る必要があるとするのである。

③ 行政におけるマネジメント・サイクルの適正化

所謂PDCAサイクルについて、そのサイクルの適正化にも提言は及んでいる。すなわち、「行政運営の効率性を高めるには、Plan - Do - Check - Action のマネジメント・サイクルを徹底していくべきであり、とりわけCheck機能を充実させることが不可欠である。ところが、現行の政策評価法に基づく評価については、お手盛りとの批判が強いだけでなく、評価の質が乏しく活用が困難であるとの理由から、予算要求等の企画立案に際して活用されていない点や、事前評価の実施が義務付けられた分野（研究開発、個別公共事業、個別政府開発援助）に

関して、評価の妥当性を外部の専門家が容易に検証できる十分な情報提供がなされていないといった問題がある。

こうした問題を改善するには、政策評価法に基づく評価の客観性・実効性の担保、行政の効率化のための達成目標やそれに関連した測定指標、達成時期等の数値化を進めるとともに、外部の専門家が容易に検証できるようにするため情報公開の徹底を図る必要がある。また、個々の事務・事業について、それぞれの目的を明確にし、あらかじめ当該事務・事業の終期を設定するサンセット方式の考え方を広く導入することも必要である。

併せて、行政活動の正確な実態を把握し、行政に対する国会や国民のガバナンス機能を高めるとともに、コスト意識の徹底を通じた歳出削減を図る観点から、政策目的ごとのコストや便益を的確に把握し、事後的な評価の実施や財務報告の透明性の向上を図るため、公会計のさらなる見直しを推進していく必要がある。

以上のような観点を踏まえると、政権交代の如何にかかわらず、行政システムの抜本的な改革を迅速かつ継続的に推進し、国家の国際競争力を高めていくための戦略・枠組みの確立が不可欠である。」³⁴⁾とするのである。

こうした問題意識のもと、行政改革推進委員会は、①今後の行政改革の基本戦略のあり方、②中央省庁等改革の積み残し課題となっている国家公務員制度の抜本改革、③内閣機能のさらなる強化、④国・地方の在り方の見直しなど、わが国の行政改革における課題について、今後、順次、提言を取りまとめることとしている。統計行革、統計制度改革に影響を与える大きな潮流をここに確認することは難しくない。

(未完)

【注】

1) 日本経済新聞 2006年1月21日付朝刊。

2) 本懇談会の目的・検討項目・構成員について以下のような記事が掲載されている。

「総務省では、平成17年国勢調査の実施状況を踏まえ、次回調査の調査方法等を検討するため、「国勢調査の実施に関する有識者懇談会」(以下、「懇談会」といいます。)を開催します。

1. 目的

平成17年国勢調査の実施においては、(1) プライバシー意識や個人情報保護意識の高まり、(2) オートロックマンションの増加など居住形態の多様化、単身世帯や夫婦共働き世帯の増加に伴う不在世帯の増加などから、一部において調査困難な状況やトラブルがみられました。このため、次回国勢調査の実施に向け、調査方法、調査員業務の在り方、調査内容等を検討するとともに他の統計調査にも応用していく観点から、対応方策を提案することを目的として懇談会を開催します。

2. 検討項目

(1) 調査方法について

- ・国民の理解がより得られやすい調査票の配布・回収等調査方法の改善方策

(2) 調査員業務の在り方について

- ・調査困難の状況等を勘案した調査員業務の見直し

(3)調査内容について

- ・国民がより記入しやすい調査項目や記入方法の検討

(4)その他

3. 構成員

阿藤誠（早稲田大学人間科学学術院特任教授）、飯島 英胤（東レ株式会社特別顧問）、城本 勝（日本放送協会解説委員）、須々木亘平（東京都総務局統計部長）、竹内啓（明治学院大学国際学部教授）、萩原雅之（株式会社マクロミル ネットリサーチ総合研究所長）、堀部政男（中央大学大学院法務研究科教授）、和田理都子（野村證券株式会社 金融経済研究所副主任エコノミスト）

4. スケジュール（予定）

2006（平成18）年1月24日（火）に第1回を開催し、同年7月頃までに月1回程度開催予定連絡先：統計局統計調査部国勢統計課（担当：荒井課長補佐、野原専門官）電話（直通）03-5273-1152（総務省ホームページ）

- 3) 国勢調査とプライバシー問題については、拙稿「国勢調査とプライバシー問題－統計関係法における個人情報取り扱いに係らせて－」日本クレジット産業協会 クレジット研究所 第36号 2006年3月、所収を参照されたい。第18回国勢調査の実施にあたり、大きな影響を与えたのがこの個人情報乃至プライバシーに関する問題であったこと、とりわけ、1990年代後半以降の高度情報通信社会あるいは社会のIT化の進行のもと、2005年4月に全面的に施行された個人情報保護法が国民の統計調査に対する忌避感を高めることについての過小評価とこの問題に対する事前の対応（広報活動等）が必ずしも十分ではなかったことを検証した。
- 4) 行政における統計利用の実態－地方自治法、地方交付税法、労働者の休業補償、国土利用計画法、工業再配置促進法、過疎地域活性化特別措置法、新産業都市建設促進法、都市計画法などの計画行政、福祉国家の実現のための給付行政における統計利用については、工藤弘安『入門 統計学－官庁統計の作成と利用－』（財）全国統計協会連合会、1997年、第2章行政における統計利用（pp.11-20）を参照されたい。
- 5) 我が国においては、中曽根内閣においてこの官邸主導型（内閣機能）の取り組みが始まった。
- 6) 内閣府の経済財政諮問会議は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」を諮問し、この方針は2002年6月25日に閣議決定されたが、それは規制改革を通じた「民業拡大」を経済の活性化戦略の重要な柱と位置付けている。経団連もこの諮問会議に対して、大きな期待を抱いており、政府をあげた構造改革・規制改革への取組みを促進する上で、総理を議長とする経済財政諮問会議が、その「司令塔」として果たすべき役割は極めて大きく、総合規制改革会議との密な連携のもと、規制改革を強力に推進していく必要があるとしている。

この経済財政諮問会議議員を長として2004年11月4日に内閣府に設置されたのが「経済社会統計整備推進委員会」で、関係審議会等の委員等、関係行政機関の職員及び経済社会統計に関係する有識者を以って構成された。この経済社会統計整備推進委員会は、2005年6月に策定が予定されていた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」の一部をなす「統計整備の推進」に係わる部分の検討を行い、『政府統計の構造改革に向けて』（経済社会統計整備推進委員会報告）を提出し、2005年6月10日にその任を終えた。

そして、この『政府統計の構造改革に向けて』の具体化を進める新たなフォローアップ組織として「統計制度改革検討委員会」が2005年9月6日に設置され、2006年夏頃を目途にその作業を進めている。この委員会は月2回の開催でその開催密度はかなり濃いものとなっている。

さらに、忘れてならないのは、総務省に設置された「統計法制度に関する研究会」である。2004年11月29日に第1回の研究会を開催した「統計法制度に関する研究会」はほぼ月1回の研究会の開催の後、2005年12月15日に『報告書（中間とりまとめ）』を公表した。この「中間とりまとめ」は統計制度改革検討委員会にも報告され、同検討委員会の論点整理や課題解決の考え方並びにその方向に少なくない影響を与えるものと考えられる。

- 7) (社)日本経済団体連合会『行政情報公開に関する意見』1995年12月25日
- 8) 同前
- 9) 同前

- 10) 同前
- 11) 同前
- 12) 同前
- 13) 同前
- 14) (社) 日本経済団体連合会『統計行政の抜本改革』1997年7月22日 参考資料Aを参照されたい。
- 15) 同前
- 16) 同前
- 17) 同前
- 18) (社) 日本経済団体連合会『わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～』1999年3月16日 参考資料Bを参照されたい。
- 19) (社) 日本経済団体連合会『2002年度日本経団連規制改革要望－産業競争力の強化と経済の活性化にむけて－』2002年10月15日
- 20) 政府部門による関与・介入とは①事業規制、②行政手続き、③受注配分などを指している
- 21) (社) 日本経済団体連合会『2002年度日本経団連規制改革要望－産業競争力の強化と経済の活性化にむけて－』2002年10月15日
 「1.産業競争力の強化と民間主導による経済活性化を
 わが国が現在取組むべき最重要課題は、経済社会の構造改革を断行し、産業競争力の強化と民間主導による経済の活性化を図ることである。そのための政策手段の柱が規制改革である。多くの事業規制や煩雑な行政手続きをはじめ、受注配分などを含めた政府部門等による市場への関与・介入が、高コスト構造の要因となるとともに、民間の自由で効率的な事業展開の妨げとなっているからである。
 今改めて、これらを徹底的に排除することにより産業の競争力を強化し、企業や個人の創意工夫の発揮による民間主導の経済活性化を図っていく必要がある。同時に、「民間で出来るものは民間に委ねる」との原則を徹底すべく、政府部門等による関与・介入の強い分野への競争原理の導入を一層推進するとともに、情報開示の徹底と競争条件を整備することにより、民間ビジネスの健全な拡大・発展を図っていくべきである。」
- 22) 同「2.規制改革の推進体制の充実・強化(1)総合規制改革会議への期待」の章を参照されたい。
- 23) 同「(2)経済財政諮問会議における定期的な規制改革の集中討議」の項を参照されたい。
- 24) (社) 日本経済団体連合会『「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について－日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム－』2003年5月20日を参照されたい。
- 25) 同前
- 26) (社) 日本経済団体連合会『統計の利用拡大に向けて－景気関連統計を中心として－』2004年11月16日を参照されたい。
- 27) (社) 日本経済団体連合会『さらなる行政改革の推進に向けて－国家公務員制度改革を中心に－』2005年4月19日を参照されたい。
- 28) 同前
- 29) 同前
- 30) 同前
- 31) 同前
- 32) 日本国憲法の第66条第3項「内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。」
 第74条は「法律及び政令には、すべて主任の國務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。」としている。
 内閣法の第3条第1項では「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。」としている。
- 33) 同前
- 34) 同前

<主要参考資料一覧>

- A 『行政情報公開に関する意見』 社団法人 経済団体連合会 副会長 行政改革推進委員長
今井 敬 1995年12月25日
- B 『統計行政の抜本改革』 (社) 経済団体連合会 1997年7月22日
- C 『わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～』 1999年3月16日

A 『行政情報公開に関する意見』

1995年12月25日 社団法人 経済団体連合会 副会長 行政改革推進委員長 今井 敬

はじめに

行政改革委員会では、行政情報公開部会を設置し、行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定等に関する事項について調査審議を進めている。企業は行政情報の利用者であるとともに行政機関への情報提供者であり、行政情報公開は企業活動にさまざまな影響を及ぼすと見通される。そこで、経団連では、本年11月に全会員を対象とし、行政情報公開に関する意見要望についてアンケート調査を実施した。調査結果は、概ね行政情報公開の制度化を評価するものであったが、企業活動の自由を損なうことがないように、行政機関が保有する企業情報について慎重な取扱いを求める意見がほぼ全ての回答企業・団体から寄せられた。行政情報公開制度の円滑な導入・定着を図るためには、このような不安を払拭する必要があると考えられる。そのような観点から、経団連として、下記の事項を要望するものである。

なお、経団連では、来春に予定されている行政改革委員会行政情報公開部会の中間報告を踏まえ、さらに検討を深め、具体的な意見を表明する予定である。

1. 基本的な考え方

行政情報公開は、既に第二次臨時行政調査会の最終答申（83年3月）でその必要性が指摘されており、行政改革の積年の課題である。また、国際化の進展に伴い、海外からも行政情報公開を求める声が高まってきている。

経団連は、行政運営における透明性の一層の向上を図るとともに、監視や参加を通じて公正で民主的な行政運営を実現する条件を整備する観点から、開示請求権に基づく一般的な行政情報公開制度の導入に賛意を表するものである。

2. 行政情報公開制度導入の検討に当たって考慮していただきたい点

1. 公正で民主的な行政運営を実現するには、行政情報は原則として公開すべきであるが、同時に、個人・企業を問わず情報提供者や利害関係者等の第三者保護の仕組みを整備する必要がある。とりわけ、企業情報については、以下の点も考慮し、企業活動の自由を損なうことがないような仕組みを確立する必要がある。

1 統計法、統計報告調整法以外には、行政調査手続に関する通則的規定が整備されておらず、調査対象となる企業は、調査理由や調査結果の公表の可能性の有無について一般的には告知されていない。しかも、行政指導が多用される行政スタイルの下では、調査対象の企業は、情報提供が任意か義務的なものか確認することも困難な状況にあるのが実態である。

2 民法、商法、刑法等の一般法による保護を措くと、専ら企業情報の保護を目的とした制度は不正競争防止法に限られる。しかし、同法の保護する「営業秘密」は、公表することにより企業の正当な利益を害するおそれがある企業情報（企業秘密）を十分に包含しているとは言いがたい。

3 企業には、商法、証券取引法等により情報開示義務が課せられている。これら制度についてはそれぞれ開示が適切とされる情報の範囲、開示の条件・方法等について定められており、判例の蓄積もある。今般、導入が検討されている行政情報公開制度と既存のこれら制度の関係は、現時点では明らかでない。

2. 経団連としては、行政改革委員会行政情報公開部会の中間報告をまっけて具体的な提案を行う予定であるが、とりあえず、企業情報の保護に関する以下の仕組み等について検討が行われることを強く要望する。

1 行政調査手続の改善

行政調査の調査対象となる企業に、少なくとも任意提供・義務的提供の別、調査結果の公開可能性の有無等を事前に告知することを要望する。また、国・地方公共団体に対し行政機関の内部情報としてのみ使用し、他には秘密にするという約束で任意に情報を提供する制度（非公開特約）の導入についても検討することが望まれる。

2 企業秘密の不開示情報化等

第一に、行政機関が保有する企業情報の内、公表することにより、企業の競争上の地位、財産権、その他正当な利益（社会的評価・信用、適正な内部管理等）を害するおそれがあるものについては不開示情報とすることを要望する。

第二に、公表することにより行政機関が将来にわたり必要な情報の提供を得られなくなるおそれがある企業情報、上記「非公開特約」が附されている等公表すれば信義則違反となるおそ

れがある企業情報については同じく不開示情報とすることを要望する。

第三に、基本的に不開示情報であるにもかかわらず、公益衡量により開示される企業情報の要件を厳格に限定することを要望する。

3 情報提供者等第三者保護のための救済制度等の確立

行政情報の開示決定は処分であり、事後的な国家賠償請求等以外に、情報提供者等第三者保護のための制度を整備する必要がある。

第一に、事前手続の段階で、適正手続確保の観点から、処分に先立って関係する情報提供者等第三者に聴聞の機会を付与するとともに、聴聞を行う期日までに相当な期間をおいて予定される処分に関する事項を当該第三者に告知することを要望する。

第二に、行政争訟の段階で、情報提供者等第三者の権利・利益の簡易迅速な救済のため、行政上の不服申立てに道を開くことを要望する。この点について、行政手続法では、聴聞を経た処分については、異議申立てをすることができないとされているが、審査請求は可能である。情報公開問題研究会中間報告（90年9月）では、開示拒否処分について公正な審査を確保するため、独立の裁決機関等の設置について言及しており、第三者の審査請求の申し立て先として、同機関の活用を図ることも検討に値する。なお、情報公開の性格上、原状回復は困難であり、第三者から申立てがあった場合には、開示決定を原則執行停止とすることを要望する。

第三に、司法救済についても、行政事件訴訟法上、取消訴訟の提起及び執行停止の申立てそのものは開示決定の執行停止の効果を持たず、また執行停止についても厳格な要件があることから、開示差止訴訟についての新たな規定の整備を含め見直しを検討することが望まれる。併せて、原告適格の範囲や裁判の非公開の問題についても検討することを望む。

4 他法令との整合性の確保

行政情報公開制度の導入にかかわらず、他法令において行政機関による開示が禁じられている情報、行政機関が保有するものであっても他法令において保護されている企業情報は不開示とすることを要望する。併せて、既に他法令によって企業に開示義務が課せられている情報については、行政情報公開においても、他法令の運用実態を最大限尊重し、開示・不開示の決定をすることを望む。

3. 今後の課題

1. 現行の行政調査手続は行政情報公開を予定したものではない。この機に、行政情報公開の制度化を前提とした行政調査手続に関する通則的規定を早急に整備することを要望する。

併せて、申請・届出・報告等に係わる国民負担の軽減、規制緩和の推進の観点から、民間委託調査を含め行政調査全般について必要性を見直すとともに、申請・届出における書類を必要

最低限とすることを要望する。

2. 行政情報公開制度は、公正で民主的な行政運営を実現する上での条件整備に過ぎない。第三次臨時行政改革推進審議会の『公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申』（91年12月）でも指摘されているように、行政部内において政令や省令等を制定するに当たっての手続（行政立法手続）等について通則的な規定が未整備である。特に行政立法手続の整備は、規制緩和の関連で海外からも求められているところであり、一般的な制度を整備することを要望する。

おわりに

上記においては、専ら第三者保護の観点から、企業情報について述べたが、企業も社会的存在として、社会の理解と信頼を確かなものとする観点から、自らの責任と判断において情報開示に積極的に取り組むべきであることは言うまでもない。経団連では、従前より推進してきている企業行動や商慣行の見直しの一環として企業情報の適切な開示を会員に呼びかけていく所存である。

B 統計行政の抜本改革

1997年7月22日（社）経済団体連合会

国が行う統計調査は、わが国経済社会の実態を的確に把握、また、その結果を、利用者にタイムリーかつ使いやすい形で提供されなければならない。同時に、統計調査は、報告者に過大な負担を強いることなく、効率的な行政組織の下で実施される必要がある。

こうした観点からわが国の統計調査を検証すると、次のような問題がある。

1. 分散型統計組織の下で各省庁が統計調査を実施しており、調査内容ならびに管理、集計等の事務に重複がみられる。

2. 省庁間で統計職員が偏在している。

3. 必要性の薄れた統計調査や非承認統計調査（所謂ヤミ調査）が存在する。

4. 統計データの省庁間相互利用、行政記録の活用が進んでいない。

このため、統計調査の実施が著しく非効率なものとなると同時に、統計調査の報告者に過大な負担を強いている。

そこで、経団連では、統計システムの抜本改革について検討を進め、本年秋にもその具体策を提言する予定であるが、行政改革会議の審議に反映させるため、統計行政の組織改革に関する部分につき先行的に検討を進め、今般、下記の考えをとりまとめた。なお、我々が考える組織改革後の統計行政の姿は別紙資料の通りである。

記

1. 企画・立案、総合調整機能と統計調査実施機能の分離

行政改革会議が5月の「中間整理」で中央省庁再編のあり方を示したように、各省の設置法を見直し、中央省庁は統計調査の企画・立案、総合調整に特化し、統計調査実施機能は外庁に分離する。

(1) 企画・立案は分散型を維持

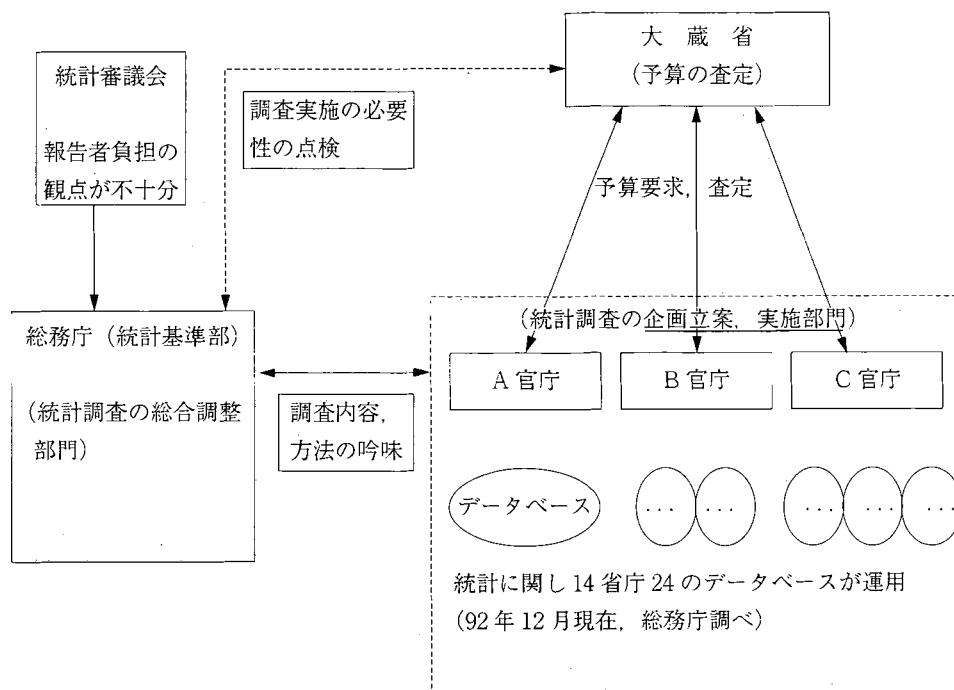
統計調査の企画・立案については、各省庁が有する知識・経験を活かし、行政上のニーズを的確に反映させるため、各省庁が行う。

(2) 統計調査の実施は集中型

管理・集計等共通事務の重複を排し、省庁間に偏在する統計職員を有効活用するため、外庁として「統計庁（仮称）」を創設し、統計調査の実施を集中化する。

「統計庁（仮称）」は、

- 1) 統計調査の実施（調査様式の設計、調査票の配布・収集、入力、集計、結果の公表等）、
- 2) 加工統計の作成（SNA体系の整備、鉱工業生産指数等2次統計の作成等）、
- 3) プログラム、システム開発、



4) 統計調査員の研修,

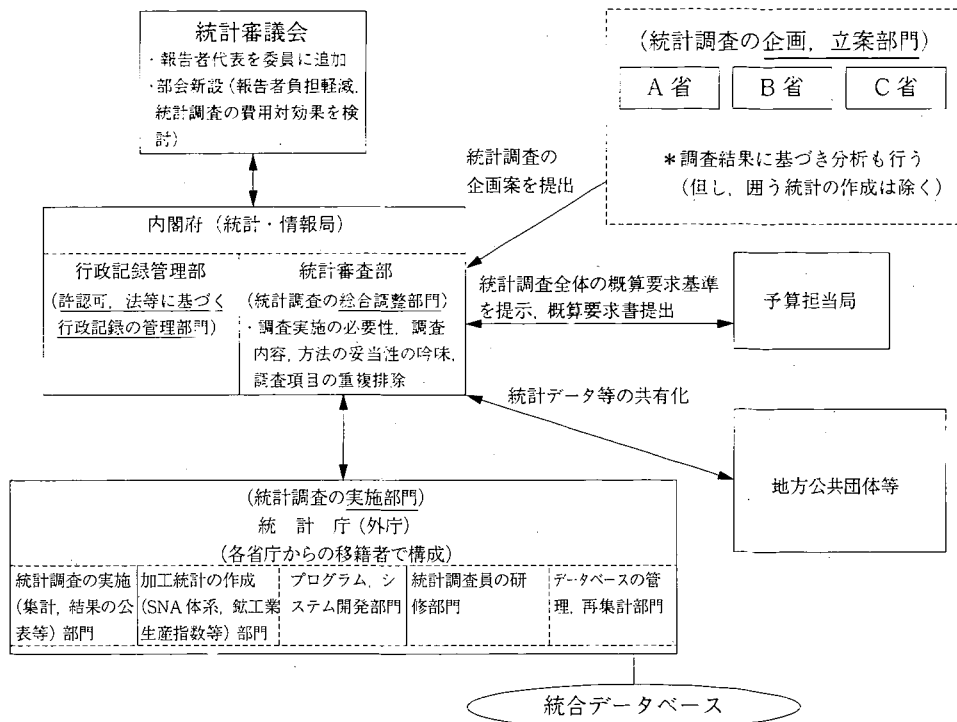
5) データベースの統合管理, 再集計,

等の業務を行う。但し、民間委託の方が費用、公表期間等の面から見て効率的な場合には、統計調査の実施者に守秘義務を課した上で、順次競争入札により業務の民間委託を進める。

2. 総合調整機能の強化～内閣府へ移管～

企画・立案を分散型とする場合、調査項目の重複排除などの効率化、報告負担軽減のためには強力な総合調整機能が不可欠となる。そこで、統計調査の総合調整部門（現在は総務庁統計局統計基準部）を、総理府に代わって新設する「内閣府（仮称）」に移管し、統計・情報局統計審査部（仮称）を設置する。

内閣府統計・情報局統計審査部は、次の3つの業務を行うこととし、その旨内閣府設置法に明記するとともに、同じく内閣府の統計・情報局に設置する行政記録管理部（仮称、行政記録の管理を行う）と共同で、統計調査及び行政記録にかかる報告者負担総量を管理するための手法を出来るだけ早期に開発する。



(1) 総合調整

各省庁は年度初めに次年度の統計調査の企画案を統計・情報局統計審査部に提出する。統計・情報局統計審査部は、この統計調査の企画案を審査し、調査項目の重複排除等必要な措置を講じるとともに、必要性の薄れた統計調査を廃止・縮小する。

(2) 統計予算を統合管理

原則として統計調査の実施に関する予算を統合管理する。

(3) 統計データ、行政記録の積極的利用

統計データ及び許認可、法律等に基づく行政記録は、税金を用いて収集された国民の間で共有すべき貴重な情報である。統計審査部は行政記録管理部との協力の下、省庁間のみならず、国民、企業間においても、これら情報を共有できるよう、統計データ及び行政記録（有価証券報告書等）の利用を積極的に推進していく。また、統計審査部は地方公共団体との統計データ及び行政記録（固定資産課税台帳等）の共有化を図っていく。その場合、各省共通のネットワークの早急な構築が望まれる。

3. 統計審議会の組織改革

報告者負担の軽減、統計データの利用拡大、経済・社会の変化にあわせた統計整備の観点にバランスよく配慮した真に効率的な統計システムの確立を目指し、統計審議会の組織改革を行う。

なお、統計の総合調整部門を内閣府に移管したことに伴い、統計審議会は内閣府に置くこととする。

(1) 委員構成の見直し

報告者代表委員を追加し、行政機関、学者等に偏った委員構成を改めて、統計調査の効率化を推進する。

(2) 部会の新設

米国の例を参考に報告負担を時間で換算する「報告時間」の概念を開発するなど、行政が実施する統計調査の費用対効果を分析する手法を研究する部会を新設する。

以上

現行の統計組織の問題点と改革後の姿

(中央省庁の再編)

1. 現行制度（完全分散型）

(現行統計組織の問題点)

- ・ 分散型統計組織の下で各省庁が統計調査を実施しており、調査内容ならびに管理、集計等の事務に重複がみられる。
- ・ 省庁間で統計職員が偏在している。
- ・ 総合調整機能が十分発揮されておらず、必要性の薄れた統計調査や非承認統計調査（所謂ヤミ調査）が存在する。
- ・ 統計データの省庁間相互利用、行政記録の活用が進んでいない。
- ・ このため、統計調査の執行が著しく非効率なものとなると同時に、統計調査の報告者に過大な負担を強いている。

2. 改革後の姿（統計調査の実施機能集中型）

(改革後の統計組織の特徴)

中央省庁は統計調査の企画・立案、総合調整に特化し、統計調査実施機能は外庁に分離する。外庁として「統計庁（仮称）」を新設し、統計調査を一体的に執行し、管理・集計等共通事務の重複を排する。

統計調査の実施にあたっては、民間委託を極力進める。

内閣府に統計・情報局統計審査部と行政報告管理部を新設する。

統計・情報局統計審査部は

各省庁の統計調査計画に基づき、調査項目の重複排除等必要な措置を講じるとともに、必要性の薄れた統計調査を廃止・縮小する、

原則として統計予算を統合管理する、

行政記録管理部と共同で統計データ、行政記録の利用（省庁、国民、企業）を積極的に推進するとともに、地方公共団体との統計データ等の共有化を図る、

等の業務を行う。

統計・情報局行政記録部は主に許認可、法等に基づく行政報告の管理を行う。

統計審議会は報告者代表委員を追加するなど組織改革を行う。

C 「わが国官庁統計の課題と今後の進むべき方向

～報告者負担の軽減と利用者利便の向上を目指して～（1999年3月16日）

概 要

1999年3月16日

(社) 経済団体連合会

本提言の位置づけ

経団連では、1996年に、経済社会の動向の早期把握と利用者利便の向上を求める意見書「経済統計の整備に関する報告書」（1996年1月16日）を公表した。また、1997年には統計行政の組織改革に関する提言として「統計行政の抜本改革」（1997年7月22日）を取りまとめた。

その後、一部の統計については、複数の統計調査を同時に実施したりすることにより報告者負担の軽減が部分的に進展したり、調査結果の公表について早期化、スケジュール化が図られたりしているものの、総体的に見て、官庁統計に対する報告負担は依然重く、利用者利便の向上の余地もなお大きい。

また、1998年6月に中央省庁再編等基本法が成立し、今通常国会において各省設置法案が提出される予定となっている。さらに、コンピュータや情報通信技術の飛躍的な発展によって、インターネット等を使ったデータの交換が容易になったことを受け、従来以上に官庁統計情報へのアクセスの改善が強く求められている。

こうした時代背景の変化を踏まえ、当会は、改めて(1)報告者負担の軽減、(2)利用者利便の向上について経済界の考え方を示し、わが国官庁統計システムの改善を求めることとした。

官庁統計のあるべき姿

国が行う統計調査は、わが国経済社会の実態を的確に把握することを目的としている。その実施にあたっては、次の3点を基本とすべきと考える。

- ①調査内容が、経済社会の実態をとらえる上で必要かつ適切でなければならず、そのためには官庁統計全般について常に見直しを行なわれなければならない。
- ②報告者の時間的・物理的な負担、及び実施主体（官庁、自治体）のコストを必要最少限に抑制しなければならない。
- ③調査結果は公共財であり、国民に対してタイムリーかつ利用しやすい形で提供されなければならない。

なお、今回の意見書取りまとめにあたり、会員企業を対象に、「官庁統計に関するアンケート

調査」(以下、「経団連アンケート」)を実施した。

より良い統計システムを目指して ～具体的改革へ向けた提言～

①報告者負担の軽減のために

経団連では、従来より報告者負担の軽減を求めてきたが、今回の「経団連アンケート」により、改めて相当割合の企業が官庁統計に負担感を持っていることが確認された。アンケートによると、回答企業の79.2%が負担を感じており、数年前との比較でも、57.9%は負担感に変化があったとは考えていないばかりか、33.1%は負担が増大したと回答している。負担の内容については、一調査あたりの回答に時間がかかる、類似した調査が多いとの声が多い。また、報告者の77.5%は、不要統計を廃止することによる抜本的な負担軽減を強く望んでいることも判明した。以下では、こうした意見を踏まえて報告者負担軽減のための具体策を記す。

②不要統計の廃止

報告者負担軽減策として「不要統計の廃止」の要望が強い理由は、単に実施されている官庁統計の数が多いということだけでなく、必要性に疑問を感じたり、重複があると感じる統計が多いことがあげられる。統計の内容については、経済社会の変化にあわせて、必要となる統計の拡充を図るとともに、重要性の薄れた統計の簡素化・廃止というスクラップ・アンド・ビルドを基本に、不断の見直しに努める必要がある。

③全調査項目の把握・規格の統一・重複排除

報告者負担が問題とされる背景の一つは、行政側が全官庁統計を統一的に把握していないことである。総務庁統計基準部が把握している統計は、指定統計・承認統計・届出統計に限られる。これらの他に、実際には各種アンケート調査、所管官庁への業務報告等、企業は官庁から様々な形で報告が求められている。このことが、必要性に疑問を感じたり、重複があると感じる統計が見直されることなく残存したり、いわゆる「ヤミ統計」の存在を許す一因になっていると考えられる。

こうした状況を解決するためには、次のような対策を講じるべきと考える。

第一に、全ての官庁統計調査(アンケート調査を含む)を一つのデータベースに登録する。データは、項目ベースでの検索が可能な形で保持することが必要である。第二に、検索機能を活用して各調査を項目ベースで比較し、重複項目や不必要と思われる項目の洗い出しを行い、調査項目の統合・整理を図る。

④統計調査・行政情報の総合的活用

また、省庁相互間のデータの利活用が十分行なわれていないことも報告者の負担感を高めている。端的な例は、企業の基本情報(いわゆるフェース項目)である。前記(1)の重複項目の排

除努力とともに、こうした各調査の共通事項は、行政側で一元的にデータベースを構築し、管理すべきである。各省庁間で統計情報の共有が進まないことが、報告者負担の軽減が進まない大きな要因の一つとなっていることを強く認識すべきである。同時に、「行政記録の活用」についても早急に検討すべきである。

⑤オンライン報告の導入

情報通信技術の改善・普及に伴い、行政サイドにおいても「行政の情報化」に取り組んでいるところであるが、官庁統計に関する官民間の情報交換については、大きな進展が見られない。

オンライン報告については、経済企画庁「機械受注統計調査」で1997年8月より実験的に開始されたほか、郵政省「通信産業実態調査」でも実施が予定されているが、現段階での構想は、対象が少数の一部の調査に限られている。オンラインネットワーク化が進展している中で、今後は企業を対象とした調査については、できる限り同一手順で回答できるようにシステムを整えるべきである。なお、システムの構築にあたっては、省庁間でデータの交換が可能となるよう、官庁全体で統一的なものとすべきである。

⑥報告時間・ペーパーワーク削減法の導入

報告者負担の軽減を図るための具体的な手法として、報告者負担を計測し、指標化することが考えられる。欧米諸国においては、現にこうした考え方のもとで「報告時間」という指標を導入し、報告負担軽減を実現するための法的手段として「ペーパーワーク削減法」を制定して効果をあげている。

「報告時間」とは、報告に要する負担を時間換算するもので、米国では政府機関の情報収集文書には、必ず報告時間の推定値を示すことが要請されており、この時間はデータベースで一元管理される。「ペーパーワーク削減法」は、報告者側の負担と政府側の情報収集コストを最小化するとともに、収集された情報の有用性を最大化することを目的としており、前述の「報告時間」（または報告費用）の総量に「キャップ」をかけ、これを徐々に引き下げることが企図するものである。わが国と同じく「分散型」統計行政を採用している米国等において、こうした基準が使われ、報告者負担の観点が失われがちであるという「分散型」統計行政の欠点が補われていることは、大いに参考になるところである。我々は、わが国においても同様の指標を導入する必要があると考える。

⑦利用者利便の向上のために

民間企業は、各種統計を経営計画の策定等につなげているほか、これをビジネスに利用しているシンクタンク等も多く存在する。経団連では「経済統計の整備に関する報告書」（1996年1月16日）で、GDP統計公表早期化、消費者物価指数の見直し（品目ウェイトの見直し周期の短縮、調査対象店舗の見直し）、利便性向上等を主張したが、今回改めて、官庁統計の利用

者としての意見を取りまとめた。

今回の「経団連アンケート」によれば、利用者は、精度よりも速報性を重視するという傾向が圧倒的に強いこと、より詳細・豊富な情報を、可能な限りインターネット経由で、自ら加工できるかたちで入手したいと考えていることが特徴的であった。以下では、こうした意見を踏まえて、利用者利便の向上のための具体策を記す。

⑧アクセスの改善

インターネットでのデータ提供

民間企業、シンクタンクでは、統計データについては、(1)インターネットによる入手、(2)自らのパソコンで加工処理できる形での提供を強く要望している。現在、各省庁ではホームページを開設し、一部統計データをダウンロードできる仕組みを整えつつあるが、その種類・量・質とも利用者のニーズを満たすまでには達していない。利用者が加工処理可能なデータの、インターネットによる提供サービスを急ぐべきである。

検索用統計インデックスの作成

指定・承認・届出調査については、総務庁統計基準部作成の「統計調査総覧」に収録されているが、紙ベースであり、調査項目の検索にかなりの時間を要する。現在、統計情報を検索できるシステム「統計情報インデックス」が開発中であるが、こうしたシステムを早急に作成すべきである。

⑨調査結果の公表早期化

わが国の官庁統計は、正確性においては世界的に定評があると言われているが、調査結果公表までに時間がかかり過ぎるとの批判も多い。特に、景気関連統計には速報性が求められるものが多いため、集計の迅速化や推計方法の改善等によって、できる限り公表を前倒しする必要がある。

⑩発表スケジュールの事前公表

わが国の官庁統計は、主要経済指標においても公表時期が直前までわからないものが多い。これは、内外エコノミストの間で不評である。米国並みに調査結果の公表時期の年間スケジュールを予め公表し、統計の使い勝手や信頼性の向上に努める必要がある。

⑪情報の更なる開示

1) 統計情報の開示ルールの確立

官庁統計は、調査結果が全て公表されているわけではない。調査結果は公共財であるとの認識に立ち、プライバシーに関するもの以外、及び報告者から了解を得るべき事項以外の情報は必ず開示するとの原則を確立すべきである。

2) マイクロ・データの提供

企業や民間シンクタンク等では、調査結果について、実施官庁とは異なる角度から分析したいとのニーズが多い。民間部門による経済社会分析や政策提言ニーズに応えるべく、可能な限りマイクロ・データを提供し、統計情報の利用価値を高めることが必要である。

3) 推計方法の開示

加工統計については、推計方法が明らかでないため、公表結果の信頼性を損ねているものがある。統計の信頼性確保、さらには迅速・正確な推計手法の開発のためにも、現行の推計方法を全面的に開示すべきである。

⑫官庁統計に更なる改善の仕組みをビルトインするために

官庁統計の改善を図るためには、報告者負担と利用者利便のバランスに配慮できる体制を構築することが必要である。以下では、その具体的な方策を記す。

⑬統計関連法規の見直し

統計報告調整法では、各省が統計調査の承認申請を行なった場合、既存の承認統計との間で調整を要するかどうか承認基準の一つとして挙げられている。他方、同法で他省庁の権限を不当に侵害してはならないとの規定があるため、総務庁による総合調整機能は、極めて限られたものとなっている。このため、冒頭で述べた通り、報告者負担の軽減が図られない、類似調査が多い、といった問題が生じている。中央省庁再編の際の設置法の見直しに合わせ、統計法、統計報告調整法を改正し、報告時間等のコスト総量抑制のための調整権限を強化すべきである。

その際、経済統計の実施を一つの機関に集中させることも検討すべきである。「経団連アンケート」でも示された通り、報告者負担軽減のためには、統計行政は「集中型」にすべきとの意見が圧倒的に多い。総合調整機能を強化し、報告者負担の軽減を図るためには、統計調査の企画立案は各省庁に委ねるとしても、その実施主体は一つの機関に統合すべきと考える。

⑭統計審議会の抜本的見直し

統計審議会の委員には、報告者代表は含まれておらず、民間の利用者代表は一人のみである。今後の官庁統計全般のあり方や、個々の統計調査の改善を図るためには、学者、行政、報告者、利用者の各代表をバランス良く配することが不可欠である。

統計審議会には、次に述べる「統計行政の新中・長期構想」（以下、「新中・長期構想」）のフォローアップに加え、わが国経済社会を的確に把握するとの観点から、官庁統計全般を見直すこと、特に不要になった統計を廃し、必要な分野の統計を充実させる「統計のスクラップ・アンド・ビルド」を行なうことを是非とも検討すべきである。

⑮「新中・長期構想」の検証

統計審議会では、1995年3月に「新中・長期構想」を発表し、官庁統計のあるべき姿を提言している。同構想には、「第3章 報告者負担の軽減」「第4章 調査結果の利用の拡大」など、経済界の要望も盛り込まれており、これに沿って、プレプリント方式が活用されるに至るなど、一部に改善が見られることも事実である。

同構想は、10年程度先を目途としたものであるが、その進捗状況についてフォローアップが行なわれておらず、必ずしも実効があがっているとは言い難い。特に、報告者負担の軽減を目的に提言されている「報告時間」の開発については、『2年を目途に研究開発を行なうことが適当』とされながら、構想発表後4年近く経ってもその成果は報告されていない。統計審議会においては、「新中・長期構想」の進捗状況の評価、及び今後の具体的改善策について、可及的速やかに、例えば1999年度中と期限を区切って提言を取りまとめることを要望したい。

以 上